

OSSERVAZIONI, ANALISI E PROPOSTE SUL DISEGNO DI LEGGE DEL GOVERNO SULLA CITTADINANZA

Le proposte sulla cittadinanza contenute nel disegno di legge del Governo (AC 1607) presentato il 30 agosto 2006 dal Ministro dell'Interno Amato, di concerto con i Ministri degli Affari Esteri, della Giustizia, per le Politiche per la Famiglia, dell'Economia e delle Finanze, possono essere considerate un primo timido passo di discussione nella giusta direzione e raccolgono in parte le sollecitazioni che la CGIL in più occasioni ha esplicitato su questo tema: lo stesso Segretario Generale Guglielmo Epifani nell'ultimo Congresso di Rimini ne ha fatto una bandiera.

I

INTRODUZIONE

1. Le varie proposte

Al 13 ottobre 2006 sono state presentate alla Camera ben 14 proposte di legge di quasi tutti i gruppi parlamentari, alcune delle quali non sono ancora disponibili, perché non assegnate alla Commissione; si prevede che altre ne seguiranno, perché alcuni partiti non hanno ancora presentato le proprie proposte.

Al Senato, verosimilmente, in modo parallelo, verranno presentati altrettanti disegni di legge sulla stessa materia.

Quasi tutte le proposte si limitano alle modifiche all'attuale legge sulla cittadinanza (n. 91 del 5 febbraio 1992); alcune riprendono quasi letteralmente contenuti e motivazioni di altrettante proposte avanzate nella passata legislatura.

2. L'iter parlamentare

Con ogni probabilità anche nell'attuale legislatura si seguirà l'iter percorso nella precedente:

- le varie proposte, vertendo sulla stessa materia, verranno assegnate alla prima Commissione Permanente (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), Presidente Luciano Violante (Ulivo) in sede referente per un primo esame;
- la Commissione eleggerà un Comitato ristretto, che procederà alla redazione di un testo unificato;
- Sul testo unificato ogni parlamentare avanzerà emendamenti, che potranno essere ripresentati anche in seguito;
- Infine il testo unificato sarà in discussione in Assemblea, che potrà riprendere l'analisi con voto su articolo per articolo, con voto finale sul testo nel suo insieme.

Sarà nostra cura seguire passo passo il percorso parlamentare, in particolare quando la discussione entrerà nel vivo, per poter presentare, tramite parlamentari vicini alle nostre posizioni, gli emendamenti appropriati che esplicitano i nostri valori e riprendono le nostre politiche.

3. La passata legislatura

Nella precedente XIV legislatura sono state presentate solo 11 proposte di legge sulla cittadinanza: né il governo, né la maggioranza – eccezion fatta per la Lega Nord che voleva introdurre un test per cittadini stranieri che richiedono la cittadinanza – hanno sentito il bisogno di esplicitare le proprie opinioni in proposito, anzi, stando alla finestra, si sono limitati ad una prassi burocratica, per poi finire con boicottare i lavori parlamentari, “insabbiando anche questo provvedimento” come si lamentava l’on. Carlo Leoni.

L’esame in sede referente è avvenuta in nove sedute, mentre il testo unificato è stato discusso in Assemblea in due sedute (16 e 17 maggio 2005), per essere rimandato in Commissione, su proposta del Governo e della maggioranza, per approfondimenti (!) e poi se ne fece più nulla.

Il relatore della Commissione, Isabella Bertolini (Forza Italia) nel presentare le varie proposte di legge, nella sua analisi, segnalava che quelle avanzate dall’opposizione – le uniche in verità – “ampliano il novero dei casi in cui la cittadinanza viene attribuita in base al criterio dello jus soli, in modo automatico per i nati in Italia; sulla disciplina della naturalizzazione tutte le proposte abbreviano i termini del soggiorno (finora 10 anni) “fissandolo in tre, sei, otto anni”.

Alcune proposte chiedono, “tra i requisiti il possesso di un reddito adeguato (non inferiore all’assegno sociale) e la buona conoscenza della lingua italiana”.

Il testo unificato della Commissione all’articolo 1 (Acquisto della cittadinanza per i nati in Italia da genitori stranieri) prevedeva che entrambi i genitori fossero residenti legalmente e continuamente da almeno otto anni, all’articolo 2 (Acquisto della cittadinanza per matrimonio) stabiliva che il coniuge straniero risiedesse legalmente da almeno due anni, all’articolo 3 (Acquisto della cittadinanza per lo straniero legalmente e continuamente residente in Italia) richiedeva otto anni di residenza, l’assenza di cause ostative, il possesso di un reddito non inferiore al doppio dell’assegno sociale, non aver usufruito di sussidi pubblici nei tre anni precedenti e adeguata conoscenza della lingua e cultura italiana.

II

CONSIDERAZIONI GENERALI SUL DISEGNO DI LEGGE

1. Avvertenze

- A. Verrà preso direttamente in considerazione in questa nota solo il disegno di legge governativo per i seguenti motivi:
 - le altre proposte di legge, come già accennato, sono parzialmente disponibili e di contenuto opposto tra loro: ciò rende quasi impossibile un’analisi dettagliata;
 - il disegno di legge è sicuramente più completo sia per l’articolato in sé, sia per la dotazione di “Analisi tecnico-normativa”, “Analisi nell’Impatto della Regolamentazione (AIR)”, “Relazione Tecnica”;
 - sarà punto di riferimento obbligato, come generalmente accade, per eventuale testo unificato;
 - è l’espressione della generale volontà della maggioranza (alcuni partiti fondamentali dell’Unione, finora, non hanno fatto loro proposte).
- B. Le nostre riflessioni si baseranno quasi unicamente sulla relazione illustrativa al disegno di legge, sulle dichiarazioni ufficiali del medesimo ministro proponente, in primo luogo sulle audizioni dello stesso ministro alla I Commissione della Camera nella seduta del giorno 11 luglio 2006 ed alla Commissione Affari Costituzionali del Senato nella seduta del 27 settembre 2006.

2. Premessa

A. La riforma della legge sulla cittadinanza è necessaria, come recita la stessa Relazione “Allo stato attuale appare assolutamente imprescindibile la necessità di intervenire sulla materia attraverso una riforma della cittadinanza...”.

Tutte le proposte infatti partono dal presupposto che l’attuale legge del 1992 non è più “sopportabile” per vari motivi:

- “ha introdotto norme più severe restrittive rispetto a quelle contenute nella legge 13 giugno 1912 (così la Relazione) per quanto concerne l’applicazione dello Jus soli, richiedendo la residenza continuativa nel Paese dal momento della nascita fino alla maggiore età”;
- “ha finito per accentuare il divario tra i cittadini «comunitari» e «non comunitari» aumentando, per questi ultimi, da cinque a dieci anni il periodo di residenza”, (sempre la Relazione);
- inoltre è stato ignorato completamente il grande fenomeno dell’immigrazione, che sta modificando radicalmente i termini della questione; “non si può disconoscere che l’attuale situazione sociale, caratterizzata da un massiccio fenomeno migratorio è profondamente diversa da quella esistente nel 1992” (così la Relazione).

B. Questa riforma è urgente:

- i lavori parlamentari svolti nella XIV legislatura e malamente conclusi devono essere ripresi con nuovo spirito ed impostazioni;
- c’è la consapevolezza che la tematica è matura, ed esiste il rischio che sia già superata;
- bisogna recuperare il terreno rispetto a tutti gli altri paesi europei che in questi anni hanno introdotto normative molto aperte in tema di acquisizione della cittadinanza. A questo proposito “Si richiama la Convenzione europea sulla cittadinanza, sottoscritta dall’Italia a Strasburgo nel 1997 e in attesa di ratifica, che invita gli Stati contraenti a rendere più facile l’acquisto della cittadinanza” (così la Relazione); “In Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti si può ottenere la cittadinanza dopo cinque anni di residenza, in Germania dopo otto anni (Audizione al Senato)

C. Le nuove norme sulla cittadinanza devono comunque essere integrate ed armonizzate con altri provvedimenti su:

- riforma della legge sull’immigrazione;
- legge sul diritto di voto agli immigrati nelle elezioni amministrative.

3. Orizzonte di riferimento

Salvo un timido tentativo della proposta A.C. 938 (Mascia ed altri – Rifondazione Comunista), che amplia un poco la visione, tutte le altre proposte si collocano sul terreno di una semplice e limitata riforma della legge del 1992, mentre è necessario mettere le premesse per il superamento di una concezione “nazionale-ottocentesca” della cittadinanza, per giungere quanto prima ad una cittadinanza europea di residenza; infatti il Parlamento Europeo con la risoluzione adottata nella seduta del 6 luglio u.s. “Strategie e mezzi per l’integrazione degli immigrati dell’Unione Europea” va in questa direzione, quando, volendo incoraggiare la partecipazione politica degli immigrati, prevede “una revisione delle attuali disposizioni in materia di cittadinanza europea”.

Si possono ipotizzare i seguenti motivi che possano giustificare un orizzonte così ristretto:

- meglio limitarsi ad una riforma di una legge ordinaria, senza rischiare, con una maggioranza così risicata, provvedimenti che richiedono revisioni della Costituzione;

- la riforma di una legge (quella del 1992) così antiquata, “è stato fortemente auspicato un rinnovamento del concetto di cittadinanza che superi le radicate concezioni di stampo etnico-territoriale, per dare vita ad una idea di cittadinanza «aperta» di stampo socio-culturale, connessa all’effettività dell’inserimento...” (così la Relazione), dovrebbe riscuotere l’approvazione di tutte le persone di buon senso;
- volando basso, c’è la possibilità concreta di portare a termine, almeno in questa legislatura, una riforma della cittadinanza, sperando di poterla migliorare in futuro, “Noi contiamo molto su un approfondito dibattito in Parlamento e non solo, per mettere a punto le modalità e i contenuti di questa verifica” (Audizione al Senato)
- questa riforma ha la caratteristica della sostenibilità politica e buone probabilità di superare un eventuale referendum abrogativo.

4. Obiettivi

- A. Nelle relazioni di molte proposte della Sinistra sono evidenziati gli obiettivi che si vogliono raggiungere: in primo luogo l’integrazione degli immigrati “le modifiche sono riconducibili ad un unico comune denominatore, costituito dalla necessità di attuare effettive politiche di integrazione, favorendo l’acquisizione, in termini più aperti, del diritto di cittadinanza non solo per i nati in Italia, ma anche per coloro che soggiornano stabilmente nel nostro Paese (Relazione)”, “Siamo ben consapevoli che la cittadinanza da sola non risolve tutti i problemi dell’integrazione, ma certamente può aiutare a farlo” (Audizione al Senato)
- B. Si vuole inoltre in questo modo “bypassare” la necessità di una riforma costituzionale per concedere il diritto di voto amministrativo, come esplicitamente si esprime il Ministro Amato nella audizione alla Camera “possiamo considerare varie formule, con le quali cercherei comunque di risolvere il problema del diritto di voto. Infatti, girare attorno all’art. 48 della Costituzione, per riconoscere il diritto di voto a prescindere dalla cittadinanza non è poi così semplice. Cambiare la norma costituzionale, per la quale – banalmente, ma abbastanza persuasivamente – si prevede che è la cittadinanza a dare una serie di diritti, tra i quali vi è anche quello del voto, non mi pare proficuo. A quel punto, anziché dare vita ad un tormentone, possiamo stabilire che, dopo un certo numero di anni, possa essere conferita la cittadinanza, che include il diritto di voto. Certo, si pensa al diritto di voto(amministrativo) dopo 5 o 6 anni che si sta in Italia, se si colloca la cittadinanza dopo 15 anni. Tuttavia, se si diventa leggermente più ragionevoli e si rimane nella media europea per quanto riguarda la cittadinanza, non c’è ragione di scindere queste cose”.
- C. Con la riforma si vuole unificare i requisiti (reddito e 5 anni di residenza) per ottenere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, “sostitutivo della carta di soggiorno” ed acquisire il diritto alla cittadinanza.

III

CONTENUTO DEGLI ARTICOLI

L’articolo 1, intende valorizzare lo jus soli per i nati in Italia ai fini dell’acquisizione della cittadinanza, introducendo però gli opportuni contemperamenti – costituiti dal reddito e dalla residenza in Italia per un periodo di cinque anni antecedenti alla nascita di almeno uno dei genitori – (lettera b-bis) con la (lettera b-ter) si stabilisce l’acquisto della cittadinanza per i nati in Italia da genitori stranieri, di cui almeno uno, residente legalmente all’atto della nascita del figlio in Italia, sia nato nel nostro Paese, per favorire l’integrazione degli immigrati di terza generazione.

L'articolo 2, introduce lo "jus domicilii" (diritto di domicilio), come alternativa allo "jus sanguinis" (diritto del sangue) e affiancandosi allo "jus soli" (diritto del suolo) per il minore che non è nato in Italia, ma che partecipa nel nostro Paese ad un ciclo di 5 anni di formazione, o svolge regolare attività lavorativa per almeno un anno, avendo almeno un genitore con i soliti requisiti di reddito e residenza.

L'articolo 3, volendo contrastare i cosiddetti «matrimoni di comodo» eleva da 6 mesi a due anni il requisito della permanenza del vincolo matrimoniale e la sua sussistenza anche al momento successivo dell'adozione del decreto del Ministro dell'Interno.

Con l'articolo 4, si stabilisce che la cittadinanza per la naturalizzazione viene concessa ai soggetti in possesso del requisito del reddito e viene ridotto da 10 a 5 anni il periodo di residenza legale in Italia.

L'articolo 5, rimandando a un successivo Regolamento di attuazione la definizione dei termini e modalità per la presentazione delle istanze nonché il superamento del cosiddetto "test di integrazione", subordina l'acquisizione della cittadinanza per matrimonio e per residenza alla verifica della reale integrazione linguistica e sociale.

Con l'articolo 6, si stabilisce che la persona cui è stato notificato il decreto di conferimento della cittadinanza deve prestare giuramento entro 6 mesi, in caso contrario il decreto non ha effetto.

L'articolo 7 contiene la copertura finanziaria per l'onere valutato in 200.000 euro annui a decorrere dall'anno 2007. (Questo onere è dovuto alla maggiorazione pensionistica concessa ai pensionati residenti all'estero in possesso del requisito della cittadinanza italiana, come è ampiamente illustrato dalla Relazione Tecnica allegata al disegno di legge).

IV

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

1. In Generale

- A. Come già accennato sopra, il disegno di legge supera la difficoltà legata all'articolo 48 della Costituzione facilitando l'acquisizione della cittadinanza che include il diritto di voto amministrativo.

Sembra invece opportuno tenere distinti i due aspetti, perché alcuni stranieri sono più interessati a partecipare alla politica locale e/o europea attraverso il diritto di voto in queste specifiche elezioni senza sentirsi obbligati a chiedere ed acquisire la cittadinanza italiana, specialmente se devono rinunciare a quella del proprio paese di provenienza, quando questi non ammette la doppia cittadinanza.

Inoltre per concedere questo diritto è sufficiente una legge ordinaria, come sostenuto anche da alcuni costituzionalisti.

- B. Il disegno di legge ribadisce che la cittadinanza può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno. La procedura qui prevista, che sembra non modificare l'attuale, è molto complessa e richiede tempi lunghi, quasi sempre superiori ai due anni previsti dal Regolamento, senza che il richiedente abbia strumenti per seguire la propria pratica, stante l'assoluta discrezionalità dell'istituzione (la cittadinanza è pura concessione!).

Nell'audizione al Senato il Ministro Amato ha confermato che nel 2005 sono state presentate 29.010 e definite 20.766 domande di cittadinanza.

Nella Relazione si afferma "Sono quasi tre milioni gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. Di loro, circa il 30% risiede stabilmente sul nostro territorio da oltre cinque anni".

Per evitare un intasamento, se gli attuali uffici dovessero definire un numero di pratiche notevolmente superiore senza nessun cambiamento nella procedura, bisogna prevedere un iter più snello.

E' necessaria certezza del diritto e dei tempi, per evitare agli immigrati una nuova delusione.

Per questi motivi proponiamo:

- nella legge stessa e non nel Regolamento vengono stabiliti modalità e termine del procedimento amministrativo, che non può comunque essere superiore ad un anno dalla data di presentazione della domanda da parte dell'interessato (Questa richiesta è contenuta in alcune proposte di legge già presentate);
- venga prevista anche per la concessione una procedura simile a quella relativa all'acquisto della cittadinanza jure matrimonii con alcune modifiche, per dare maggior ruolo al Prefetto ed agli enti locali; per questi motivi proponiamo, assieme ad alcune proposte di legge, che "La cittadinanza è riconosciuta con atto del Prefetto a richiesta dell'interessato, presentata al Sindaco del Comune di residenza".

2. In particolare

- A. Nell'art. 1 del disegno di legge bisogna rivedere i requisiti richiesti al genitore di chi nasce in Italia:
 - è opportuno accorciare i tempi di residenza legale da 5 a 2 o 3 anni come accade in alcune grandi democrazie (es. USA) e come richiesto da alcune proposte di legge;
 - proponiamo di togliere il requisito del reddito per non penalizzare già dalla nascita le persone innocenti.
- B. Nell'art. 3 consideriamo una penalizzazione eccessiva la richiesta di 2 anni di residenza in Italia per il coniuge per acquisire la cittadinanza: per contrastare i matrimoni di comodo ci sono altri strumenti e c'è un peggioramento rispetto agli attuali 6 mesi.
- C. Nell'art. 5 si prevede che colui che richiede la cittadinanza jure matrimonii venga sottoposto alla verifica della reale integrazione linguistica e sociale: riteniamo utile abolire questo test, perché il matrimonio deve essere considerato la forma migliore di integrazione.